

Совет Безопасности

Distr.: General
13 May 2016
Russian
Original: English

Доклад Генерального секретаря по вопросу о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте

I. Введение

1. Настоящий доклад, охватывающий период с января по декабрь 2015 года, представляется во исполнение просьбы, содержащейся в заявлении Председателя Совета Безопасности от 25 ноября 2015 года (S/PRST/2015/23). В этом заявлении продолжительность отчетного периода была сокращена с 18 месяцев до 12 месяцев, и Совет подтвердил, что он будет официально рассматривать этот доклад ежегодно в рамках той же сессии Генеральной Ассамблеи. Все эти решения приветствуются. Новый ежегодный цикл отчетности наряду с обязательным регулярным рассмотрением докладов Советом будет способствовать систематическому мониторингу и отчетности в поддержку усилий Совета, направленных на усиление защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте. В настоящем докладе я провожу обзор положения дел в области защиты гражданских лиц в условиях различных конфликтов, рассматриваю прогресс и достижения, определяю ближайшие возможности и выношу рекомендации, направленные на усиление защиты гражданских лиц и содействие обеспечению более последовательного и систематического подхода со стороны Совета.

2. Отмечавшаяся в 2015 году семидесятилетняя годовщина создания Организации Объединенных Наций предоставила уникальную возможность поразмышлять о достигнутых результатах и перспективах. С 1999 года, когда Совет сделал исторический шаг и признал защиту гражданских лиц ключевой задачей в рамках своего мандата, достигнут значительный прогресс, особенно на нормативном уровне. Тем не менее с учетом того, что вооруженные конфликты разрушают жизнь огромного числа мирных граждан, становится очевидно, что предстоит сделать гораздо больше для выполнения обязательства, закрепленного в Уставе Организации Объединенных Наций, «избавить грядущие поколения от бедствий войны». По состоянию на конец 2015 года более 60 миллионов человек были вынуждены покинуть свои дома по причине конфликтов, насилия и преследований. Гуманитарные потребности находятся на рекордно высоком уровне, и более 80 процентов средств, выделяемых на финансирование гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций, направляются на меры реагирования на конфликты. Положение гражданских лиц в условиях конфликта является настолько тяжелым, что 31 октября 2015 года я опубликовал беспрецедентное совместное заявление с Председателем Международного комитета Красного Креста, в котором мы призвали при-





нять срочные меры для обеспечения соблюдения норм международного права и облегчения страданий людей.

3. В большинстве современных вооруженных конфликтов больше всего страдают гражданские лица. Ежедневно происходят умышленные или неизбирательные убийства гражданских лиц или причинение вреда их здоровью, зачастую в ситуации полной безнаказанности. Сексуальное насилие разрушает жизнь женщин, мужчин, девочек и мальчиков. Города становятся мишенью для тяжелой артиллерии и воздушных ударов, в результате которых гибнут тысячи гражданских лиц, уничтожаются жизненно важные объекты инфраструктуры и происходит массовое перемещение населения. Данные, собранные в 2015 году организацией «Противодействие вооруженному насилию», свидетельствуют о том, что, когда в населенных районах использовалось оружие взрывного действия, среди убитых и раненых было, и это ошеломляющая цифра, 92 процента гражданских лиц, включая людей на игровых площадках, в больницах, на людных улицах и в очередях за продуктами. За этими цифрами стоят разделенные семьи, оплакивающие погибших, оказавшиеся в бедственном положении целые общины, безвозвратно утерянное мировое культурное наследие и целое поколение детей, не получивших никакого образования.

4. Подтверждение Советом Безопасности в заявлении Председателя Совета от 25 ноября 2015 года того, что защита гражданских лиц остается «одним из ключевых вопросов его повестки дня», является важным сигналом, который должен быть преобразован в конкретные действия. 2015 год показал, что могут быть достигнуты значительные результаты, когда международное сообщество действует сообща. Мы согласовали амбициозную повестку дня в области устойчивого развития, чтобы покончить с нищетой во всем мире. Мы приняли всеобщее соглашение о борьбе с изменением климата, создали новую рамочную основу для уменьшения опасности бедствий и повышения устойчивости. Приступили к осуществлению важных реформ в области мира и безопасности. На первом Всемирном саммите по гуманитарным вопросам, который состоится 23 и 24 мая 2016 года в Стамбуле, Турция, соберутся мировые лидеры, национальные и международные организации по оказанию помощи, представители общин, пострадавших в результате конфликтов, и многие другие, и он впервые предоставит уникальную возможность продемонстрировать, что самые отстающие должны занять место в первых рядах. В рамках подготовки к саммиту я сформулировал Повестку дня в интересах человечества (A/70/709, приложение), призвав мировых лидеров предпринять шаги для предотвращения и прекращения конфликтов, обеспечить более строгое соблюдение норм международного права, усилить систему защиты гражданских лиц и более решительно реагировать на случаи принудительного перемещения.

5. Международное сообщество переживает переломный этап. Государства-члены должны воспользоваться возможностью, которую предоставит Всемирный саммит по гуманитарным вопросам, чтобы предпринять совместные конкретные действия на основе четких задач и целевых показателей для поддержания международного права и защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте. Кроме того, Совет Безопасности должен предпринять согласованные и последовательные усилия в целях защиты жизни и достоинства гражданских лиц, пострадавших в результате вооруженного конфликта. Все мы должны сообща работать над выполнением нашего обязательства сделать так, чтобы никто не был забыт, и охватить в первую очередь самых отстающих.

II. Положение дел в области обеспечения защиты: тенденции, характерные для разных конфликтов

6. На основании информации, предоставляемой подразделениями Организации Объединенных Наций и гуманитарными организациями, действующими по всему миру, в настоящем докладе определены общие тенденции и закономерности причинения ущерба гражданскому населению в вооруженных конфликтах. Сбор данных осуществлялся во многих странах, которые находятся в состоянии вооруженного конфликта либо пережили его в недавнем прошлом, а также странах, принимающих большое число беженцев. Несколько задач неизменно остаются приоритетными в условиях различных конфликтов: повышение эффективности соблюдения норм международного гуманитарного права и права прав человека, обеспечение привлечения виновных к ответственности за нарушения, укрепление системы защиты гражданских лиц от применения оружия взрывного действия в населенных районах, улучшение доступа нуждающихся людей к гуманитарной помощи, защита гуманитарного и медицинского персонала и объектов, а также предотвращение и более эффективные ответные меры в случаях принудительного перемещения. Примеры, которые обсуждаются в настоящем докладе, носят иллюстративный, а не исчерпывающий характер.

Необходимость более строгого соблюдения норм международного права для защиты гражданского населения

7. Большинства случаев гибели гражданского населения, причинения ему страданий, а также вынужденного перемещения, которые мы наблюдаем в ходе вооруженных конфликтов, можно было бы избежать, если бы стороны конфликта уважали основополагающие нормы международного гуманитарного права и права прав человека. В ходе конфликтов многие стороны систематически игнорируют эти нормы и демонстрируют полное презрение к человеческой жизни. Мирные граждане гибнут и получают увечья в результате преднамеренных и неизбирательных нападений. Школы, больницы и культовые сооружения подвергаются преднамеренным и неизбирательным минометным и артиллерийским обстрелам. Сотрудников гуманитарных организаций похищают и убивают, больницы сравнивают с землей, а машины скорой помощи подвергают разграблению. Сексуальное насилие остается широко распространенным явлением, и ежедневно поступают сообщения о суммарных казнях, произвольных арестах и задержаниях, похищениях, насильственных исчезновениях и пытках.

8. Эти тенденции сегодня наиболее сильно проявляются в Сирийской Арабской Республике и Йемене, где государственные и негосударственные стороны конфликта демонстрируют полное пренебрежение к нормам международного гуманитарного права и права прав человека. На протяжении всего 2015 года в результате неизбирательных авианалетов и применения артиллерии, минометов и реактивных снарядов в двух этих странах миллионы гражданских лиц были убиты, ранены и стали вынужденно перемещенными лицами. Имеются свидетельства применения химического оружия в Сирийской Арабской Республике и сообщения о применении кассетных боеприпасов в этой стране и в Йемене. Стороны этих конфликтов совершали серьезные нарушения прав че-

ловека в отношении гражданских лиц, включая незаконные убийства, произвольные задержания, пытки, сексуальное насилие, насильственное исчезновение и захват заложников. Стороны также целенаправленно наносили ущерб гражданской инфраструктуре и преднамеренно нарушали водоснабжение, электроснабжение и работу других сетей жизнеобеспечения. Так, например, во втором квартале 2015 года в Сирийской Арабской Республике преднамеренное нарушение водоснабжения затронуло 7,7 миллиона гражданских жителей Алеппо, Дамаска и Даръа.

9. Аналогичные явления наблюдаются в той или иной степени и в ходе других конфликтов. Например, в Афганистане в 2015 году зарегистрировано 11 002 жертвы среди гражданского населения (3545 убитых, 7457 раненых), что является самым высоким показателем с того момента, как в 2009 году Организация Объединенных Наций начала систематический учет убитых и раненых. Число гражданских лиц, погибших в результате преднамеренных убийств, совершенных негосударственными вооруженными группами, увеличилось на 27 процентов по сравнению с 2014 годом, а число жертв среди женщин и детей увеличилось на 37 процентов и, соответственно, 14 процентов. Большое число жертв среди гражданского населения было также зарегистрировано в Ираке (7515 убитых, 14 855 раненых), хотя по сравнению с 2014 годом эти показатели уменьшились. В Ираке, Ливии и Нигерии правительственные силы и негосударственные вооруженные группы совершали серьезные нарушения прав человека в отношении гражданских лиц, включая противозаконные убийства, похищения, пытки, насильственные исчезновения и сексуальное насилие. Организация «Боко Харам» в Нигерии все чаще использовала женщин и маленьких детей в качестве террористов-смертников.

10. В Южном Судане в 2015 году повсеместно совершались зверские преступления, в том числе незаконные убийства, похищения, сексуальное насилие и вербовка и использование детей, причем часто нападения на гражданских лиц совершались по этническому признаку. Только за период с апреля по сентябрь 2015 года в южных и центральных районах штата Юнити Глобальная группа по вопросам защиты зафиксировала убийство более 1000 гражданских лиц. Жилые дома и медицинские и образовательные учреждения систематически подвергались разрушению, скот угоняли, а урожай и семена намеренно сжигали. Кроме того, из Демократической Республики Конго и Судана поступали сообщения о нападениях на гражданских лиц и на фермы. В Центральноафриканской Республике было задокументировано 1263 случая серьезных нарушений прав человека со стороны правительственных сил и вооруженных групп, жертвами которых стали 2038 человек.

11. На оккупированной палестинской территории в 2015 году продолжалось строительство незаконных поселений, в результате чего жители лишились имущества и источников средств к существованию, получали угрозы физической расправы и имели ограниченный доступ к услугам, как об этом говорится в моем последнем докладе по этому вопросу (A/HRC/31/43). Разрушение палестинских домов и строений привело к перемещению 781 человека на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим. В октябре 2015 года на оккупированной палестинской территории и в Израиле началась новая волна нападений и насилия; в результате к концу года погибли по меньшей мере 141 палестинец, 22 израильтянина и 2 иностранных граждан.

12. Необходимым условием усиления защиты гражданских лиц в рамках этих и других конфликтов является более строгое соблюдение норм международного гуманитарного права и права прав человека. Это одно из ключевых направлений работы в рамках нашей Повестки дня в интересах человечества. Неспособность принять конкретные меры в целях содействия соблюдению норм международного гуманитарного права и права прав человека оборачивается страданиями гражданского населения и, в конечном счете, подрывает законность. Если в мире не будут соблюдаться общие правила и нормы, проиграют все.

Необходимость активизации усилий по защите детей

13. Повсеместное несоблюдение международного гуманитарного права и права прав человека наносит наибольший удар по детям, о чем подробно говорится в моем последнем докладе о детях и вооруженных конфликтах (см. A/70/836-S/2016/360). В ряде конфликтов, в том числе в Афганистане, Йемене, Сомали, Центральноафриканской Республике и Южном Судане и число серьезных нарушений прав детей в 2015 году значительно увеличилось по сравнению с 2014 годом. Я вновь подтверждаю рекомендации, изложенные в этом докладе, и призываю Совет, государства-члены и другие соответствующие стороны принять конкретные меры по защите детей, ставших жертвами вооруженных конфликтов, и обеспечить привлечение к ответственности виновных в серьезных нарушениях.

14. Использование школ в военных целях также ставит под угрозу безопасность детей. Например, в 2015 году было зарегистрировано 30 новых случаев такого использования по сравнению с 9 случаями в 2014 году. В общей сложности было зарегистрировано 20 инцидентов в Афганистане, 51 — в Йемене, 34 — в Украине и 40 — в Южном Судане. Все стороны конфликта обязаны принимать меры предосторожности в целях защиты гражданского населения и гражданских объектов от последствий ведения военных операций. Со времени проведения в Осло в мае 2015 года конференции по вопросам обеспечения безопасности в школах более 50 государств одобрили Декларацию о безопасных школах и заявили о своей готовности обеспечить лучшую защиту учебных заведений, студентов и преподавателей от нападений, в том числе путем включения Руководящих принципов защиты школ и университетов от использования в военных целях во время вооруженного конфликта в систему внутренних правовых и оперативных норм. Призываю все государства-члены поддержать эту Декларацию.

Сохранение широкого распространения сексуального насилия в условиях конфликта

15. Сексуальное насилие в условиях конфликта остается одной из острых проблем в деле обеспечения защиты, особенно перемещенных лиц. Например, в моем последнем докладе по этому вопросу (S/2016/361) я привел подробную информацию о предполагаемых массовых изнасилованиях в восточной части Демократической Республики Конго, Южном Судане и Судане, широкомасштабном и систематическом сексуальном насилии в Ираке и Сирии и сексуальном насилии в отношении женщин, связанных с политической оппозицией, в Бурунди. Я вновь повторяю свои рекомендации, содержащиеся в указанном докладе, и призываю Совет Безопасности, государства-члены и другие соот-

ветствующие стороны удвоить свои усилия по предотвращению сексуального насилия в условиях конфликта и реагированию на него, в том числе посредством привлечения к ответственности виновных лиц и оказания помощи жертвам, с тем чтобы они могли залечить свои раны и вернуться к нормальной жизни.

16. Все государства, которые неоднократно упоминаются в моих ежегодных докладах о детях и вооруженных конфликтах и о сексуальном насилии в условиях конфликта, отныне не будут допускаться к участию в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций. Странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты и в настоящее время упомянутым в таких перечнях из-за совершения нарушений, предлагается в установленные сроки выполнить конкретные обязательства и планы действий по устранению нарушений в целях их исключения из перечня (см. резолюцию Совета Безопасности 2242 (2015) и A/70/357-S/2015/682).

Провоцирование нарушений в результате незаконной и безответственной поставки оружия

17. Большое количество находящегося в обращении оружия и боеприпасов в сочетании со слабым контролем над ними способствуют созданию небезопасной обстановки и нарушению норм международного гуманитарного права и права в области прав человека. Я вновь повторяю содержащиеся в моем докладе 2015 года о стрелковом оружии и легких вооружениях (S/2015/289) рекомендации, направленные на прекращение их неправомерного применения, перенаправления и незаконного оборота. Договор о торговле оружием является основным глобальным инструментом, направленным на регулирование поставок оружия и предотвращение его перенаправления. Я настоятельно призываю государства-члены не экспортировать оружие, если существует значительный риск того, что оно может быть использовано для совершения или содействия совершению серьезных нарушений норм международного гуманитарного права или права в области прав человека. Всем государствам-членам следует оценивать такие риски и применять ограничения и незамедлительно ратифицировать этот Договор.

Важнейшее значение привлечения к ответственности для предотвращения нарушений, обеспечения примирения и доступа жертв к правосудию

18. В 2015 году сообщалось о повсеместной безнаказанности за нарушения в условиях конфликтов. Например, несмотря на высокое число жертв среди гражданского населения в Афганистане, Ираке, Сирийской Арабской Республике и Йемене, наблюдалась очевидная безнаказанность за инциденты, в ходе которых гражданские лица, как представляется, выбирались непосредственными объектами нападения или пострадали в результате неизбирательного нападения. На оккупированной палестинской территории через полтора года после военных действий в Газе в 2014 году, в ходе которых были убиты около 1500 палестинских гражданских лиц, четверо израильских гражданских лиц и один иностранец и были серьезно повреждены или разрушены около 18 000 домов, по-прежнему принимаются недостаточные меры по привлечению к ответственности, несмотря на вывод независимой следственной комиссии о вероятности совершения серьезных нарушений, которые могут квалифицироваться как военные преступления (см. A/HRC/29/52). В Южном Судане

мирное соглашение, подписанное в августе 2015 года, предусматривает создание смешанного суда для рассмотрения военных преступлений; однако до конца 2015 года до формирования переходного правительства национального единства никаких конкретных шагов по его созданию предпринято не было. Безнаказанность не должна стать нормой. Систематическое привлечение к ответственности за нарушения международного гуманитарного права и права в области прав человека имеет решающее значение для возмещения ущерба жертвам, предотвращения дальнейших нарушений и содействия примирению.

Необходимость более систематических усилий для установления фактов и выявления нарушений

19. Надежная информация имеет исключительно важное значение для выявления тенденций, содействия реализации усилий по защите, предотвращения нарушений и поощрения привлечения к ответственности. Мониторинг соблюдения прав человека и механизмы отчетности, включая механизмы отслеживания числа жертв, имеют крайне важное значение. Например, в Демократической Республике Конго регулярные доклады Организации Объединенных Наций о правах человека служат основой для того, чтобы побудить стороны в конфликте к более строгому соблюдению положений международного права. В Афганистане подготовка отчетов о числе жертв способствовала осуществлению информационно-пропагандистской работы среди сторон в конфликте, в том числе продемонстрировала необходимость мер по смягчению последствий проводимых ими операций для гражданского населения. Необходимо активизировать усилия по управлению информацией в целях систематического сбора и анализа данных и укрепления системы отчетности о защите гражданских лиц в условиях конфликтов. Я обязуюсь включать такую информацию в свои доклады о защите гражданских лиц и свои регулярные брифинги для Совета Безопасности.

20. Журналисты играют ключевую роль в содействии обмену информацией, выявлении нарушений и обеспечении привлечения к ответственности. Тем не менее они погибают и получают ранения в ходе конфликтов во всем мире, и зачастую их выбирают в качестве цели преднамеренно. В 2015 году Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) осудила убийство 52 журналистов в ходе вооруженных конфликтов. Государствам-членам следует сообщать ЮНЕСКО о статусе судебных расследований по каждому из этих убийств, а также принимать меры для повышения безопасности журналистов в условиях вооруженных конфликтов и недопущения безнаказанности за такие преступления. Я приветствую инициативу Литвы по проведению в мае 2015 года открытых прений по этому вопросу и принятие Советом Безопасности резолюции 2222 (2015) и я настоятельно призываю государства-члены выполнять рекомендации, содержащиеся в моем докладе о безопасности журналистов и проблеме безнаказанности (A/70/290).

Необходимость укрепления национальных и международных механизмов привлечения к ответственности

21. Государства несут главную ответственность за расследование преступлений, совершенных в пределах их юрисдикции, и судебное преследование лиц, ответственных за такие преступления. В связи с этим следует поощрять и поддерживать предпринимаемые на национальном уровне усилия по привлечению

к ответственности. Например, в 2015 году правительство Центральноафриканской Республики приняло меры по созданию специального уголовного суда для расследования военных преступлений и преступлений против человечности. В Колумбии мирные переговоры между правительством и Революционными вооруженными силами Колумбии привели к резкому смягчению конфликта, снижению уровня насилия и достижению договоренности о создании комплексной системы по вопросам установления истины, правосудия, возмещения ущерба и неповторения, занимающейся рассмотрением случаев грубых нарушений прав человека. В Мали в соответствии с мирным соглашением, достигнутым в июне 2015 года, была создана Комиссия по вопросам установления истины, справедливости и примирению. В Сенегале бывший президент Чада Хиссен Хабре предстал перед чрезвычайными африканскими палатами — первым судом с универсальной юрисдикцией в Африке — по обвинению в совершении преступлений против человечности, пыток и военных преступлений. Кроме того, важные судебные разбирательства также прошли в Демократической Республике Конго и Гватемале. Организация Объединенных Наций приветствует эти усилия и готова оказывать помощь национальным властям других стран в наращивании их потенциала по расследованию грубых нарушений прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права и судебному преследованию лиц, ответственных за такие нарушения.

22. Международные следственные и судебные механизмы, включая миссии по установлению фактов, комиссии по расследованию и Международный уголовный суд, обеспечивают дополнительные возможности для привлечения к ответственности в тех случаях, когда существующие на национальном уровне возможности оказываются недостаточными. В 2015 году Организация Объединенных Наций оказывала поддержку комиссиям по расследованиям в Эритрее, на оккупированных палестинских территориях и в Сирийской Арабской Республике, проводила расследования и миссии по установлению фактов в Ираке, Ливии и Шри-Ланке, расследовала злоупотребления, связанные с «Боко Харам», и провела миссию по оценке положения в области прав человека в Южном Судане. Кроме того, Совет Безопасности сделал важный шаг, приняв резолюцию 2235 (2015), в которой предусмотрены меры по содействию привлечению к ответственности за применение химического оружия в Сирийской Арабской Республике, включая создание Совместного механизма Организации по запрещению химического оружия-Организации Объединенных Наций по расследованию.

23. В 2015 году Международный уголовный суд добился важного прогресса, включая проведение им своего первого ареста за разрушение религиозных сооружений и исторических памятников (в Мали) и начало судебного процесса над Боско Нтаганды за военные преступления и преступления против человечности в Демократической Республике Конго. Тем не менее Суд по-прежнему сталкивается с серьезными проблемами. Его создание является одним из величайших достижений нашего времени, направленных на то, чтобы положить конец безнаказанности за наиболее серьезные международные преступления; в этой связи глубокую обеспокоенность вызывает тот факт, что некоторые государства-участники Римского статута пригрозили выйти из Суда. Ничто не вселяет в преступников большую уверенность, чем осознание ими собственной безнаказанности. Я призываю все государства-участники подтвердить свою приверженность работе Суда, остальные государства — ратифицировать Ста-

тут и все государства в полной мере сотрудничать с Судом. Кроме того, я призываю Совет Безопасности чаще использовать свои полномочия по передаче ситуаций на рассмотрение Суда и оказывать ему более последовательную поддержку, с тем чтобы он мог обеспечить приведение в исполнение ордеров на арест и других судебных постановлений.

Необходимость более активных усилий по защите гражданского населения от оружия взрывного действия в населенных районах

24. Применение оружия взрывного действия в населенных районах по-прежнему имеет разрушительные последствия для гражданского населения. Согласно данным, собранным организацией «Противодействие вооруженному насилию», в 2015 году поступила информация о гибели или ранении 33 307 гражданских лиц в результате применения оружия взрывного действия, что представляет собой некоторое увеличение по сравнению с 2014 годом. Жертвами применения оружия взрывного действия в населенных районах стали 92 процента гражданских лиц. Наибольшее число гражданских лиц, погибших и раненных в результате применения оружия взрывного действия, было зарегистрировано в Сирийской Арабской Республике, за которой следуют Йемен, Ирак, Нигерия и Афганистан. Помимо этих ужасных потерь применение оружия взрывного действия в населенных районах привело к перемещению людей и нанесло долгосрочный ущерб жилым домам, сфере услуг и объектам инфраструктуры, таким как больницы, школы, системы водоснабжения и энергоснабжения. Эти последствия носят в основном предсказуемый характер, и зачастую их можно было бы избежать или свести к минимуму.

25. Разрушения, вызванные применением оружия взрывного действия в населенных районах, особенно очевидны в Сирийской Арабской Республике и Йемене. В 2015 году организация «Противодействие вооруженному насилию» зарегистрировала почти 9000 случаев гибели и ранений среди гражданского населения в результате применения оружия взрывного действия в Сирийской Арабской Республике и более 6000 — в Йемене. Примерно половина случаев смерти и ранений являются результатом нанесения авиаударов. В Сирийской Арабской Республике Детский фонд Организации Объединенных Наций сообщил о более чем 900 случаях гибели детей и нанесения им увечий в 2015 году в результате использования оружия взрывного действия в населенных районах. Управление по координации гуманитарных вопросов сообщило, что в результате применения оружия взрывного действия на всей территории Йемена были повреждены или уничтожены объекты водоснабжения, обслуживающие более 900 000 человек, и были взорваны или подверглись обстрелу около 15 мечетей и 45 образовательных и культурных центров.

26. Аналогичные тенденции причинения ущерба наблюдались в ходе других конфликтов. В Афганистане в 2015 году Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану зарегистрировала 11 002 случая гибели гражданских лиц и получения ими ранений, многие из которых произошли в ходе проведения наземных операций с использованием оружия взрывного действия, нередко в населенных районах. Применение оружия взрывного действия по-прежнему приводит к большому числу жертв среди гражданского населения в Ираке, особенно в малых и больших городах. Например, 13 августа 2015 года правительственные силы нанесли авиаудары по больнице в Эль-Фаллудже, в результате которых погибло по меньшей мере 22 гражданских лица и было ра-

нено около 39 человек. Кроме того, сообщалось о том, что правительственные силы нанесли воздушные удары по нескольким деревням в Судане, в частности в период с января по июнь 2015 года. В Ливии и Украине стороны конфликта продолжали использовать тяжелую артиллерию в населенных районах. По данным Управления по координации гуманитарных вопросов, в 2015 году около 150 медицинских учреждений и 400 школ в Украине были повреждены или разрушены в результате применения оружия взрывного действия. Как сообщается, Нигерия стала страной, наиболее пострадавшей от взрывов, совершенных террористами-смертниками: в 2015 году в этой стране организация «Противодействие вооруженному насилию» зарегистрировала 2181 случай гибели или ранения гражданских лиц в результате взрывов бомб террористами-смертниками, что представляет собой увеличение на 190 процентов по сравнению с 2014 годом.

27. Применение оружия взрывного действия оставляет взрывоопасные пережитки войны, которые могут убивать и калечить гражданских лиц на протяжении десятилетий после прекращения боевых действий. Например, по данным Службы по вопросам деятельности, связанной с разминированием, некоторые районы в мухафазе Найнава и на юге мухафазы Киркук в Ираке по-прежнему в значительной степени загрязнены взрывоопасными предметами, которые затрудняют гуманитарную деятельность и препятствуют возвращению перемещенных лиц в свои дома. По сообщениям Управления по координации гуманитарных вопросов, на оккупированной палестинской территории было подтверждено удаление лишь 30 процентов из 7000 взрывоопасных пережитков войны, по оценкам, оставшихся после военных действий в Газе во втором квартале 2014 года.

28. Я повторяю свой призыв к сторонам конфликта воздерживаться от применения оружия взрывного действия с большой зоной поражения в населенных районах ввиду широкомасштабного и предсказуемого вреда, причиняемого в результате такого использования. Я призываю государства-члены разработать стратегические руководящие указания, направленные на смягчение гуманитарных последствий применения оружия взрывного действия в населенных районах, конструктивно участвовать в продолжающихся усилиях по разработке политической декларации по этому вопросу и поддерживать усилия по защите гражданских лиц от взрывоопасных пережитков войны.

Исключительная важность гуманитарного доступа для получения гражданскими лицами жизненно необходимой помощи и защиты

29. Гуманитарный доступ крайне важен для того, чтобы гражданские лица могли получать необходимую им помощь и защиту. Гуманитарные организации должны иметь возможность систематически взаимодействовать со всеми сторонами конфликта в целях получения и сохранения доступа и облегчения страданий населения. В 2015 году отмечалось продолжение тенденций предыдущих лет: некоторые стороны конфликта навязывали обременительные административные процедуры, которые ограничивали передвижение автоколонн с гуманитарными грузами или гуманитарного персонала и затрудняли доставку продовольствия и других товаров первой необходимости для людей, нуждающихся в помощи, что оборачивалось тяжелейшими последствиями для гражданского населения, затронутого многими конфликтами.

30. Например, в Сомали в 2015 году гуманитарный доступ затруднили многочисленные административные и иные препятствия. Эти препятствия включали запрет на автомобильные перевозки гуманитарных грузов из Сомалиленда в Пунтленд, что привело к задержкам в доставке продовольствия, пищевых добавок, предметов медицинского назначения, а также предметов водоснабжения и санитарии для уязвимого гражданского населения. В Судане гуманитарный доступ через линию фронта к неподконтрольным правительству районам в штатах Южный Кордофан и Голубой Нил был по-прежнему отрезан, а доступ к большей части района Джебель-Марра в Дарфуре оставался закрытым или строго ограниченным. Кроме того, административные ограничения, затрагивающие выдачу разрешений на поездки и виз для гуманитарного персонала, препятствовали деятельности по защите населения.

31. На Украине правительство и негосударственные вооруженные группы ввели обременительные административные процедуры, которые препятствовали проведению гуманитарных операций в восточной части страны. С июля 2015 года в некоторых районах, не контролируемых правительством, прежде всего в Донецке, а также в Луганске, операции Организации Объединенных Наций и международных неправительственных организаций были приостановлены в результате обременительных процедур аккредитации и других препятствий, введенных властями де-факто. Сложившаяся ситуация затронула около 3 миллионов человек, которые столкнулись с трудностями в получении доступа к качественной медицинской помощи, жилью, социальным услугам и пособиям.

32. В Йемене интенсивные артиллерийские обстрелы, наземные бои и авиаудары коалиции сказались на проведении гуманитарных операций и помешали миллионам людей получить доступ к основным услугам. Кроме того, некоторые стороны конфликта ввели бюрократические барьеры, которые привели к задержкам или препятствовали оказанию гуманитарной помощи. Один из ярких примеров тому — упорный отказ хуситских властей в период с августа по декабрь 2015 года выдавать разрешение на доставку гуманитарной помощи для 175 000 гражданских лиц в анклаве города Таиз. Въезду сотрудников Организации Объединенных Наций в Йемен препятствовали значительные задержки в выдаче виз местными властями, что сказалось на проведении гуманитарных операций. Особое беспокойство вызывает настойчивое противодействие местных органов власти по всей стране проведению Организацией Объединенных Наций общенациональной оценки положения с продовольственной безопасностью и питанием в условиях чрезвычайной ситуации, несмотря на сообщения о надвигающемся продовольственном кризисе.

33. В Сирийской Арабской Республике правительство продолжало применять административные процедуры, резко ограничивающие доставку гуманитарной помощи через линии конфронтации. В 2015 году из направленных правительству 113 запросов о предоставлении разрешения на проезд межучрежденческих автоколонн в районы за линией конфронтации почти 75 процентов остались без ответа. В конце 2015 года около 393 700 человек по-прежнему находились в осадном положении. По сравнению с 2013 годом в осажденных или труднодоступных районах проживали в два раза больше людей. В 2015 году за один месяц Организация Объединенных Наций смогла оказать гуманитарную помощь лишь приблизительно 1 проценту населения в осажденных районах и менее 10 процентам населения в труднодоступных районах. Я вновь заявляю о

том, что сторонам конфликта запрещается подвергать гражданское население голоду в качестве метода ведения войны. Такие действия должны преследоваться как военное преступление.

34. Приведенные выше примеры свидетельствуют о ежедневных трудностях множества гуманитарных организаций, стремящихся помочь нуждающемуся населению. Главную ответственность за удовлетворение элементарных потребностей гражданского населения в контролируемых ими районах несут стороны конфликта. В ситуациях, когда эти потребности населения не удовлетворяются, государства не должны безосновательно отказывать в разрешении на оказание беспристрастной гуманитарной помощи. После получения такого разрешения стороны конфликта обязаны оперативно и беспрепятственно предоставлять гуманитарный доступ и содействовать его предоставлению. Государства-члены и Совет Безопасности должны добиваться преодоления и устранения случаев произвольного отказа в доступе. Предстоящее издание Оксфордского руководства по вопросам законодательства, касающегося оказания экстренной гуманитарной помощи в ситуациях вооруженного конфликта, заказ на подготовку которого сделало Управление по координации гуманитарных вопросов по моей просьбе, должно способствовать более глубокому пониманию этой правовой базы и использоваться при разработке политики, направленной на улучшение гуманитарного доступа.

Необходимость уважения защиты гуманитарного и медицинского персонала и объектов

35. Деятельность по предоставлению нуждающемуся мирному населению продовольствия, воды, медикаментов, базовых медицинских услуг и убежища заслуживает самого глубокого уважения и требует обеспечения защиты. Тем не менее гуманитарный и медицинский персонал и объекты часто подвергаются нападениям или угрозам, в некоторых случаях — в качестве тактического средства ведения войны. Согласно базе данных о случаях насилия в отношении сотрудников гуманитарных организаций, в 2015 году были убиты, похищены или тяжело ранены 238 сотрудников гуманитарных организаций. Наибольшее число жертв было зарегистрировано в Афганистане, за ним следуют Южный Судан, Сомали, Демократическая Республика Конго и Йемен. Почти 90 процентов этих жертв — национальные сотрудники, которые составляют подавляющее большинство сотрудников гуманитарных организаций.

36. Во всех случаях, когда сотрудники или структуры гуманитарных организаций подвергаются нападениям или когда разграбляются составы с гуманитарными грузами или машины скорой помощи, наблюдается быстрое ухудшение доступа пострадавшего населения к продовольствию, медицинскому обслуживанию и убежищу. Такая ситуация ведет к продлению страданий населения и имеет долгосрочные последствия, которые подрывают возможности удовлетворения основных потребностей и достижения целей в области развития. Например, в Южном Судане насилие или угрозы в отношении гуманитарного персонала и объектов в 2015 году в 210 случаях привели к отмене или приостановлению операций по оказанию чрезвычайной помощи. Были уничтожены, повреждены или разграблены жизненно важные гуманитарные грузы, в том числе приюты, противомоскитные сетки, предметы медицинского назначения, цистерны для топлива и жидкости, баки для воды, учебные материалы и питательные добавки.

37. Особую тревогу вызывает распространенность насилия в отношении медицинского персонала, учреждений и транспортных средств, особенно с учетом их особой защиты в соответствии с нормами международного гуманитарного права. Например, в Афганистане в 2015 году был отмечен значительный рост числа зарегистрированных нападений на медицинские учреждения и персонал, включая 63 таких нападения антиправительственных сил, что на 47 процентов больше, чем в 2014 году. 3 октября 2015 года во время авиаударов коалиции в травматологическую больницу организации «Врачи без границ» в Кундузе попал снаряд. По меньшей мере 42 человека погибли и 43 получили ранения, в том числе 49 медицинских работников. Это была единственная такая больница в северо-восточной части Афганистана. С момента открытия этой больницы в 2011 году в ней прошли лечение более 68 000 пациентов, нуждавшихся в экстренной помощи, и ее уничтожение лишило тысячи людей доступа к неотложной медицинской помощи. В ходе совместного расследования Соединенных Штатов Америки и Организации Североатлантического договора было установлено, что этот авиаудар оказался «трагическим и предотвратимым» происшествием, вызванным главным образом человеческой ошибкой.

38. В Сирийской Арабской Республике, по оценкам Всемирной организации здравоохранения, почти половина всех медицинских учреждений закрыты или функционируют лишь частично и почти половина медицинских работников погибли или бежали из страны. Из 33 государственных больниц, работавших в городе Алеппо в 2010 году, по состоянию на конец 2015 года функционировало менее 10 (см. A/HRC/31/68). Насилие в отношении медицинского персонала и объектов в значительной степени способствует уничтожению системы здравоохранения страны. В 2015 году организация «Врачи за права человека» зарегистрировала 122 нападения на 93 медицинских учреждения, в ходе которых были убиты 107 медицинских работников, причем 116 таких нападений были связаны с воздушными бомбардировками. Помимо этого, были отмечены многочисленные случаи изъятия медикаментов из автоколонн с гуманитарными грузами. Например, Всемирная организация здравоохранения сообщила о девяти случаях изъятия из автоколонны Организации Объединенных Наций предметов медицинского назначения, предназначенных для мухафаз Хомс, Алеппо и Риф-Димашк, в результате чего более 140 000 человек лишились жизненно важной медицинской помощи.

39. В Йемене примерно 600 медицинских учреждений были закрыты по причине ущерба, нанесенного в результате конфликтов, или нехватки важнейших принадлежностей или медицинских работников. В 2015 году Организация Объединенных Наций зарегистрировала 59 нападений на 34 медицинских учреждения. Начиная с октября 2015 года в течение менее трех месяцев от ударов сил коалиции пострадали четыре медицинских учреждения организации «Врачи без границ» в Йемене, в том числе больница в Хайдане в провинции Саада, которая обслуживала около 200 000 человек.

40. Мы должны активизировать усилия, с тем чтобы остановить эту удручающую тенденцию. Я напоминаю всем государственным и негосударственным сторонам конфликта, что они должны неукоснительно выполнять свою обязанность уважать и защищать в ходе вооруженных конфликтов медицинских работников, медицинские объекты и автотранспортные средства, а также раненых и больных. Во время войны больницы должны оставаться неприкосновенными. В резолюции 2286 (2016) Совета Безопасности изложен ряд конкретных

мер по усилению защиты медицинских работников в условиях вооруженного конфликта. Я настоятельно призываю все государства-члены, стороны конфликта и других соответствующих субъектов осуществлять эти меры, с тем чтобы восстановить обстановку уважения к медицинским миссиям.

Необходимость коллективных действий для решения проблемы принудительного перемещения населения

41. По состоянию на конец 2015 года в результате конфликтов, насилия и преследований было перемещено более 60 миллионов человек. По данным Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения, в 2015 году число лиц, внутренне перемещенных в результате конфликта и насилия, увеличилось более чем на 2,8 миллиона человек и достигло беспрецедентной отметки в 40,8 миллиона человек. Кроме того, впервые за 20 лет число беженцев превысило 20 миллионов человек.

42. В 2015 году конфликты, насилие и преследования заставили значительное число людей покинуть свои дома и переместиться либо внутри страны, либо через границы, в таких странах как Афганистан, Бурунди, Демократическая Республика Конго, Ирак, Йемен, Камерун, Нигер, Нигерия, Пакистан, Сирийская Арабская Республика, Судан, Украина, Филиппины, Центральноафриканская Республика, Чад и Южный Судан. Помимо миллионов людей, бегущих из Сирийской Арабской Республики, значительные потоки беженцев включали беженцев из Центральноафриканской Республики в Камерун, Чад и Демократическую Республику Конго, из Бурунди в Объединенную Республику Танзания и Руанду (и, в меньшей степени, Демократическую Республику Конго и Уганду) и из Южного Судана в Эфиопию и Судан. Наибольшее число беженцев приняла Турция, за ней следуют Пакистан, Ливан, Исламская Республика Иран, Эфиопия и Иордания.

43. Огромный масштаб этого глобального кризиса, связанного с перемещением населения, проявлялся в различных контекстах. Например, по состоянию на конец 2015 года внутренне перемещенными были по меньшей мере 2,3 миллиона йеменцев. Вызванное конфликтом перемещение населения в Афганистане достигло рекордного уровня в 1,17 миллиона человек, при этом только в 2015 году внутренне перемещенными лицами впервые стали 384 480 человек, что на 96 процентов больше, чем в 2014 году. В Ираке более 500 000 человек бежали из Рамади в апреле-мае 2015 года, когда силы Исламского государства Ирака и Леванта напали на город и захватили его. К концу года число внутренне перемещенных лиц в стране достигло 3,3 миллиона человек. В Сирийской Арабской Республике в 2015 году внутренне перемещенными были 1,2 миллиона человек, а общее число внутренне перемещенных лиц по состоянию на 31 декабря 2015 года составило 6,5 миллиона человек в дополнение к 4,6 миллиона человек, которые покинули страну. В Газе около 90 000 человек остаются на положении перемещенных лиц в результате военных действий 2014 года, в то время как в регионе многие из пяти миллионов палестинских беженцев стали еще более уязвимыми в результате конфликта в Сирийской Арабской Республике.

44. Большинство беженцев и внутренне перемещенных лиц живут в принимающих общинах, зачастую в городских районах, а не в лагерях. Например, в Нигерии к концу 2015 года только 7,5 процента из 2,2 миллиона внутренне пе-

ремещенных лиц страны жили в лагерях или местах, обустроенных под лагеря. На Украине большинство из 1,7 миллиона внутренне перемещенных лиц жили в принимающих общинах и переселялись по крайней мере дважды в ходе своего перемещения; треть из них переезжала три раза или больше. В Центральноафриканской Республике примерно 260 000 внутренне перемещенных лиц жили в принимающих семьях, а еще 200 000 проживали в лагерях или в местах, обустроенных под лагеря, и примерно 36 000 человек, главным образом из групп меньшинств, жили в стесненных условиях в анклавах по всей стране. В Южном Судане более 190 000 внутренне перемещенных лиц были размещены в пунктах по защите гражданского населения Организации Объединенных Наций, что почти вдвое больше, чем в начале 2015 года, в то время как еще почти 1,5 миллиона жили за пределами этих пунктов.

45. Безопасность и защита по-прежнему были ключевыми проблемами. Во многих случаях права человека беженцев и внутренне перемещенных лиц нарушались, включая случаи принудительного возвращения или незаконного выселения, целенаправленных убийств, пыток и жестокого обращения, сексуального и гендерного насилия, ранних и принудительных браков, похищения детей, принудительной вербовки, включая детей, в ряды вооруженных групп и произвольных арестов. В северо-восточной части Нигерии около 70 процентов уязвимых домашних хозяйств внутренне перемещенных лиц, согласно сообщениям, подверглись сексуальному и гендерному насилию или его угрозе. В Сомали учреждения, занимающиеся вопросами защиты, в 2015 году зарегистрировали 9582 случая сексуального и гендерного насилия; 75 процентов из них были совершены в поселениях временно перемещенных лиц.

46. Главную ответственность за защиту внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи на своей территории несут национальные правительства. Гуманитарные организации играют ключевую роль в оказании поддержки национальным правительствам и удовлетворении самых насущных потребностей перемещенных лиц. Вместе с тем, с учетом того, что средняя продолжительность перемещения, по оценкам, составляет около 17 лет, такой поддержки недостаточно. Проблема затяжного перемещения — не только гуманитарная проблема, но и в такой же степени проблема политики и развития. В долгосрочной перспективе беженцам и внутренне перемещенным лицам необходимы рабочие места, надежное жилье и образование их детям. Принимающие общины нуждаются в финансовой, политической и стратегической поддержке, с тем чтобы управлять соответствующими гуманитарными и социально-экономическими последствиями.

47. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года признается важность решения проблемы вынужденного перемещения в рамках устойчивого развития. Для достижения этой цели нам нужен новый подход, нацеленный не только на удовлетворение насущных гуманитарных потребностей, но и на снижение степени уязвимости и укрепление жизнестойкости, самодостаточности и защиты перемещенных лиц и принимающих их общин. Для этого требуются более скоординированные усилия участников гуманитарной деятельности и процесса развития, как об этом говорится в моей Повестке дня в интересах человечества. Кроме того, для защиты беженцев крайне важно в полной мере соблюдать стандарты в области защиты, отражающие Конвенцию о беженцах 1951 года и Протокол к ней 1967 года, включая принцип невыдворения, а также применимые региональные документы по вопросам беженцев.

Для защиты внутренне перемещенных лиц необходимы также эффективные рамочные механизмы защиты. Конвенция Африканского союза о предоставлении защиты и оказании помощи внутренне перемещенным лицам в Африке — хорошая модель, и я призываю к ее полному осуществлению в Африке и к разработке аналогичных рамочных механизмов в других регионах. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам представляет уникальную возможность для достижения прогресса по всем этим вопросам.

48. 19 сентября 2016 года Генеральная Ассамблея проведет пленарное заседание высокого уровня, посвященное перемещениям больших групп беженцев и мигрантов. Его основой будет доклад о решении проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов (A/70/59) и моя Повестка дня в интересах человечества. Страны и общины, принимающие у себя большое число беженцев, обеспечивают глобальное общественное благо, и им должна быть оказана соответствующая поддержка. Необходим новый глобальный договор для предсказуемого и справедливого разделения ответственности. Государства-члены должны принять конструктивное участие в этом заседании и во Всемирном саммите по гуманитарным вопросам для обеспечения того, чтобы лица, перемещенные в результате конфликта, насилия и преследований, которые относятся к наиболее уязвимым группам населения в мире, не остались без внимания.

III. Прогресс, достигнутые результаты и возможности

49. Для решения некоторых проблем, указанных в настоящем докладе, были приняты важные меры на нормотворческом и директивном уровнях. Несмотря на прогресс, достигнутый в некоторых областях, защита гражданских лиц на местах остается трудной задачей. В ближайшие месяцы представятся значительные возможности для улучшения тяжелого положения гражданских лиц в вооруженном конфликте. Мы должны воспользоваться этими возможностями и на основе прогресса, достигнутого в области нормотворчества и разработки политики, усилить защиту гражданских лиц на местах.

Обновление глобальной повестки дня для улучшения защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте

50. В 2015 году в рамках ряда процессов масштабных реформ были пересмотрены основные компоненты глобальной системы и вынесены ориентированные на радикальные преобразования рекомендации. Особо важное значение имеет универсальная, целостная и всеобъемлющая концепция, изложенная государствами-членами в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В этом документе уделяется повышенное внимание уязвимым людям, в том числе перемещенным лицам, поэтому защита гражданских лиц должна занимать центральное место в наших усилиях. К числу других значительных инициатив относятся создание Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям, мой доклад о будущем миротворческих операций Организации Объединенных Наций (A/70/357-S/2015/682), доклад Консультативной группы экспертов об обзоре миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций (A/69/968-S/2015/490) и глобальное исследование по вопросу об осуществлении резолюции 1325 (2000) Совета Безопасно-

сти о женщинах и мире и безопасности[1]. Все эти процессы подчеркивают необходимость предотвращения кризисов, а не реагирования на них после свершившегося факта, так как последнее сопряжено с гораздо бо́льшими человеческими и финансовыми последствиями, а также необходимость совместной работы и преодоления обособленности институтов для решения сложных задач. Эти установки имеют решающее значение для усиления защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте.

51. Эти усилия дополняют мою инициативу «Права человека прежде всего», которая нацелена на то, чтобы обеспечить принятие системой Организации Объединенных Наций опережающих коллективных и эффективных мер для предотвращения или устранения масштабных нарушений прав человека. В моем недавнем докладе о Всемирном саммите по гуманитарным вопросам и в моей Повестке дня в интересах человечества учитываются эти инициативы и содержатся призывы к мировым лидерам принять конкретные коллективные меры для укрепления уважения к нормам международного права и усиления защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте.

Обеспечение более строгого соблюдения норм международного гуманитарного права

52. Участники 32-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца подчеркнули сохраняющееся значение международного гуманитарного права для регулирования поведения сторон конфликта и защиты гражданских лиц. Они также подчеркнули необходимость удвоить усилия по устранению пробелов и недостатков в осуществлении этих норм. Было принято несколько важных резолюций, в том числе о сексуальном и гендерном насилии и защите медицинских работников и объектов. Все государства обязались принять участие в межправительственном процессе, организуемом Швейцарией и Международным комитетом Красного Креста с целью достичь согласия относительно формата возможного форума государств по международному гуманитарному праву. Они также договорились искать пути повышения эффективности осуществления норм международного гуманитарного права с использованием потенциала Международной конференции и региональных форумов по международному гуманитарному праву. Я призываю все государства-члены и другие соответствующие заинтересованные стороны принять конструктивное участие в этом процессе.

Дальнейшая работа Совета Безопасности по реализации повестки дня в области защиты гражданских лиц

53. В заявлении Председателя Совета Безопасности от 25 ноября 2015 года Совет подтвердил, что защита гражданских лиц остается одним из основных вопросов его повестки дня. К заявлению прилагалась памятная записка для рассмотрения вопросов, касающихся защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте, где отмечались соответствующие изменения в формулировках и практике работы Совета и содержались полезные руководящие принципы для Совета. Я приветствую проведение в январе 2016 года по инициативе Уругвая открытых прений по защите гражданских лиц. Такие прения дают государ-

[1] См. http://wps.unwomen.org/~/media/files/un%20women/wps/highlights/unw-global-study-1325-2015.pdf.

ствам-членам ценную возможность обсудить межсекторальные вопросы, такие как соблюдение требований, подотчетность и гуманитарный доступ, и способствуют диалогу между членами Совета и остальными членами по вопросам достижения прогресса в защите гражданских лиц.

54. В 2015 году неофициальная группа экспертов Совета Безопасности по вопросу о защите гражданских лиц собиралась восемь раз для обсуждения ситуации в Афганистане, Демократической Республике Конго, Ираке, Мали, Судане (Дарфур), Центральноафриканской Республике и Южном Судане. В ходе этих брифингов защита гражданских лиц рассматривалась в гуманитарном плане, а представители широкого круга структур, занимающихся защитой гражданских лиц, выступили с замечаниями и рекомендациями для Совета. Я призываю Совет и впредь регулярно обращаться к Группе экспертов и рассмотреть возможность расширения ее повестки дня путем включения в нее других ситуаций, вызывающих обеспокоенность, в том числе ситуаций там, где не проводятся миротворческие операции.

Уделение первоочередного внимания защите гражданских лиц в рамках миротворческих операций Организации Объединенных Наций

55. Главную ответственность за защиту гражданских лиц несут правительства, но это должно быть также одним из приоритетов миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям и я, в моем докладе о будущем миротворческих операций Организации Объединенных Наций, подчеркнули, что защита гражданских лиц является обязанностью миротворческих операций Организации Объединенных Наций, и признали вклад военнослужащих, полицейских и гражданских сотрудников в этой связи.

56. Я поручил всем миротворческим и специальным политическим миссиям определить способы защиты гражданских лиц с помощью всех доступных инструментов и с признанием того, что долговременная защита гражданских лиц требует политических решений. В общей сложности в 8 из 10 миротворческих операций, наделенных мандатами обеспечивать защиту гражданских лиц, в настоящее время имеются общие для всех компонентов миссии стратегии, в которых определены угрозы для гражданских лиц и предусмотрен скоординированный подход к устранению этих угроз. Я распорядился направить во все миссии специально назначенных старших советников по вопросам защиты гражданских лиц с конкретными мандатами по защите; они будут напрямую подчиняться главе миссии и проводить консультации по вопросам разработки стратегий защиты гражданского населения и координировать их осуществление. Аналогичные стратегии следует разработать и другим миротворческим миссиям, в том числе соответствующим специальным политическим миссиям. Они должны дополнять стратегии по защите, имеющиеся у гуманитарных организаций. Политические и военные меры и гуманитарная деятельность должны быть четко разграничены. При этом необходимо понимание соответствующих функций и максимальное использование возможностей взаимодополняемости.

57. Особое значение имеет привлечение населения. Деятельность общинных сетей оповещения и помощников по связям с общинами, должности которых впервые были созданы в Миссии Организации Объединенных Наций по стаби-

лизации в Демократической Республике Конго, оказалась весьма ценной для понимания восприятия угрозы на общинном уровне, в том числе способов уменьшения риска общинами и того, каким образом миротворческие операции могут их устранить. Помощники по связям с общинами теперь действуют в Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане, Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике и Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити, а их функции видоизменяются с учетом потребностей и пожеланий населения и трудностей, с которыми оно сталкивается. Необходимы дополнительные усилия для разработки более стратегических и слаженных подходов к привлечению населения, предусматривающих взаимодействие различных компонентов миссии и координацию с гуманитарными организациями.

58. Доверие к миротворцам Организации Объединенных Наций зависит прежде всего от их готовности и способности действовать в случае угрозы для гражданского населения. Значительным событием стало принятие в 2015 году Кигалийских принципов защиты гражданского населения, содержащих обязательства государств-членов эффективно выполнять мандаты по защите гражданского населения. Недавно разработанные показатели помогут миссиям в оценке эффективности выполнения таких мандатов и позволят повысить ответственность. Также разрабатываются руководящие указания для повышения качества отчетности миссий по вопросам защиты гражданских лиц, в том числе по вопросам эскалации угрозы для гражданских лиц, ситуаций повышенного риска и потребностей миротворцев в силах и средствах для реагирования на нарушения. Бездействие миротворцев или невыполнение ими приказов будут доводиться до сведения Совета Безопасности. В свою очередь, Совет при возникновении угрозы гражданскому населению должен быть готов оказать политическую и оперативную поддержку, в том числе путем изменения приоритетов в мандатах; в качестве примера здесь можно привести сокращение числа задач Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане после начала конфликта в этой стране в 2013 году.

Предотвращение сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств и борьба с ними

59. В 2015 году появились вызывающие глубокую обеспокоенность сообщения о сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах, совершенных персоналом Организации Объединенных Наций в отношении гражданских лиц, включая детей, которых они призваны защищать. Мир был особенно возмущен сообщениями о сексуальном насилии, совершенном миротворцами Организации Объединенных Наций и других иностранных сил в Центральноафриканской Республике. Организация Объединенных Наций проводит политику абсолютной нетерпимости по отношению к сексуальной эксплуатации и сексуальным надругательствам, и требует полной подотчетности на всех уровнях. Этого можно добиться только при твердой приверженности государств-членов политике абсолютной нетерпимости. Я разработал расширенную программу действий по предупреждению и пресечению сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств со стороны персонала Организации Объединенных Наций, в частности миротворцев Организации Объединенных Наций (см. A/70/729). Я приветствую утверждение Советом Безопасности в резолю-

ции 2272 (2016) этих мер в отношении миротворцев и призываю государства-члены сотрудничать с Организацией Объединенных Наций в целях их эффективного осуществления.

60. Я также приветствую принятое 11 декабря 2015 года руководством Межучрежденческого постоянного комитета заявление о сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах, в котором основное внимание уделяется гуманитарному персоналу. Это заявление предусматривает ряд конкретных обязательств по предотвращению сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств в гуманитарных операциях и усилению борьбы с ними. Я призываю все соответствующие стороны незамедлительно приступить к выполнению этих обязательств.

Обеспечение центрального места защиты в гуманитарной деятельности

61. Гуманитарное сообщество предприняло в 2015 году значительные шаги для обеспечения центрального места защиты гражданских лиц в гуманитарной деятельности. По итогам организованного Межучрежденческим постоянным комитетом независимого общесистемного обзора защиты в условиях гуманитарных кризисов были вынесены рекомендации, выполнение которых позволит гуманитарной системе более эффективно реагировать на угрозы гражданскому населению, уязвимость и нарушения, а также поддерживать меры по защите, которые принимаются самим гражданским населением. Эти рекомендации будут учтены при разработке Комитетом новой политики в области защиты. Кроме того, гуманитарные страновые группы в Ираке, Южном Судане и Сирийской Арабской Республике разработали стратегии защиты, которые охватывают всех участников гуманитарной деятельности, в том числе тех, которые не имеют конкретных мандатов по защите.

62. Хотя гуманитарная деятельность и операции по поддержанию мира играют важную роль в спасении жизней людей и сохранении человеческого достоинства, они не могут заменить непрерывных политических усилий по обеспечению соблюдения норм международного права и предотвращению и урегулированию конфликтов. Когда конфликта избежать нельзя, одним из важнейших предварительных условий защиты гражданских лиц является полное соблюдение сторонами конфликта норм международного гуманитарного права и права прав человека. В долгосрочной перспективе защита гражданских лиц требует устранения коренных причин конфликта и достижения устойчивого мира путем переговоров. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам должен стать тем поворотным моментом, когда мы вновь заявим о своей решимости принимать конкретные и коллективные меры для предотвращения и прекращения конфликтов и укрепления мира в качестве нашей главной обязанности перед человечеством.

IV. Рекомендации

63. Ссылаясь на многочисленные рекомендации, содержащиеся в моих предыдущих докладах и моей Повестке дня в интересах человечества, я хотел бы подчеркнуть важность следующих мер, изложенных ниже.

Обеспечение более строгого соблюдения норм международного права и привлечение к ответственности за нарушения

64. Совету Безопасности следует:

a) систематически осуждать нарушения норм международного гуманитарного права, права прав человека и беженского права;

b) принимать меры в случаях наиболее серьезных нарушений, включая применение адресных мер против нарушителей, создание комиссий по расследованию или миссий по установлению фактов и передачу ситуаций на рассмотрение Международного уголовного суда в тех случаях, когда национальные усилия оказываются недостаточными;

c) оказывать Международному уголовному суду неизменную поддержку, с тем чтобы он мог добиваться исполнения своих ордеров на арест и других судебных постановлений.

65. Сторонам конфликтов следует:

a) принимать конкретные меры по обеспечению более строгого соблюдения принципов избирательности, пропорциональности и предосторожности, закрепленных в международном гуманитарном праве, в том числе путем обеспечения надлежащего обучения и подготовки;

b) прекратить использование больниц, школ и храмов в военных целях;

c) уважать гражданский и гуманитарный характер лагерей и поселений беженцев и внутренне перемещенных лиц.

66. Государствам-членам следует:

a) обеспечить, чтобы их национальные законодательство, политика и практика соответствовали положениям международно-правовых документов, в том числе путем создания национальных комитетов для консультирования правительств, внедрения надлежащей доктрины и подготовки военнослужащих, обмена передовым опытом между государствами-членами и разработки руководящих принципов, технических разъяснений и национальных стратегий в области защиты гражданских лиц;

b) поддержать создание механизмов для систематического сбора и анализа информации и повышения качества отчетности о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте;

c) принять национальное законодательство, охватывающее полный спектр международных преступлений и предусматривающее универсальную юрисдикцию в их отношении, и укрепить национальную правоохранительную и беспристрастную судебную системы;

d) систематически осуждать нарушения международного гуманитарного права, права прав человека и беженского права и доводить такие нарушения до сведения Совета Безопасности;

e) расследовать сообщения о серьезных нарушениях международного гуманитарного права, права прав человека и беженского права и преследовать за них в суде;

f) ратифицировать Римский статут и обеспечить надлежащее политическое, техническое и финансовое содействие и поддержку Международному уголовному суду.

Усиление защиты гражданских лиц от применения оружия взрывного действия в населенных районах

67. Сторонам конфликтов следует воздерживаться от применения в населенных районах оружия взрывного действия с большим радиусом поражения.

68. Государствам-членам следует повышать осведомленность о масштабных и предсказуемых последствиях применения оружия взрывного действия с большим радиусом поражения в населенных районах, принимать к сведению методы и стратегии сведения к минимуму таких последствий и обмениваться ими и принять конструктивное участие в продолжающемся процессе разработки политической декларации по этому вопросу.

Санкционирование, разрешение и облегчение гуманитарного доступа

69. Совету Безопасности следует:

a) систематически напоминать сторонам конфликтов об их обязанности разрешать и облегчать быстрый и беспрепятственный гуманитарный доступ;

b) систематически осуждать любые случаи произвольного отказа в согласии на проведение операций по оказанию беспристрастной чрезвычайной гуманитарной помощи и случаи лишения гражданских лиц предметов, необходимых для выживания, в том числе посредством умышленного создания препятствий для доставки чрезвычайной помощи и доступа, и подчеркивать, что такие акты представляют собой нарушения международного гуманитарного права.

70. Сторонам конфликтов следует:

a) удовлетворять основные потребности гражданского населения, находящегося в контролируемых ими районах;

b) уважать и поощрять уважение принципов гуманитарной деятельности — гуманность, нейтралитет, беспристрастность и независимость;

c) выполнять свою обязанность разрешать и облегчать быстрый и беспрепятственный гуманитарный доступ, в том числе путем применения четких, простых и ускоренных процедур.

71. Государствам-членам следует:

a) давать согласие на проведение операций по оказанию беспристрастной чрезвычайной гуманитарной помощи;

b) систематически осуждать любые случаи произвольного отказа в проведении операций по оказанию беспристрастной чрезвычайной гуманитарной помощи и случаи воспрепятствования им и активно принимать соответствующие меры, в том числе через Совет Безопасности;

c) принимать меры, чтобы субъекты, оказывающие беспристрастную гуманитарную помощь, могли участвовать в диалоге и координировать свои действия со всеми сторонами конфликта в целях получения и сохранения доступа и удовлетворения гуманитарных потребностей в безопасных условиях.

Уважение и защита гуманитарных и медицинских миссий

72. Совету Безопасности следует:

a) систематически напоминать сторонам конфликта об их обязанности уважать и защищать гуманитарный и медицинский персонал и объекты;

b) систематически осуждать нападения на гуманитарный и медицинский персонал и объекты и призывать к проведению эффективных расследований таких инцидентов.

73. Сторонам конфликта следует разрабатывать эффективные меры для предотвращения насилия в отношении гуманитарного и медицинского персонала и объектов и борьбы с ним.

74. Государствам-членам следует принять и осуществлять законодательные, регламентирующие и практические меры для выполнения своих международных обязательств, касающихся защиты раненых и больных, а также гуманитарного и медицинского персонала и объектов.

Предотвращение вынужденного перемещения и содействие в поиске долговременных решений этой проблемы

75. Совету Безопасности следует:

a) систематически призывать к защите беженцев и внутренне перемещенных лиц, призвать государства-члены оказывать поддержку в поиске долговременных решений проблемы вынужденного перемещения, а также призывать миротворческие операции Организации Объединенных Наций поддерживать такие усилия в тесной координации с участниками гуманитарной деятельности и деятельности по развитию;

b) систематически напоминать сторонам конфликтов о гражданском и гуманитарном характере лагерей и поселений беженцев и внутренне перемещенных лиц и осуждать любые прямые нападения на эти лагеря.

76. Государствам-членам следует:

a) взять на себя обязательство содействовать поиску безопасных, достойных и долговременных путей решения проблемы внутренне перемещенных лиц и стремиться достичь к 2030 году цели сокращения масштабов вынужденного перемещения на 50 процентов;

b) разрабатывать национальное законодательство, политику и наращивать потенциал для защиты беженцев и внутренне перемещенных лиц и их интеграции в национальные системы социальной защиты, образовательные про-

граммы, рынки труда и учета их интересов в планах развития и направлять соответствующие ресурсы для удовлетворения их потребностей;

c) принимать и применять региональные и национальные нормативно-правовые рамки для усиления защиты внутренне перемещенных лиц;

d) разработать новый глобальный договор о совместном несении ответственности за беженцев, с тем чтобы гарантировать права беженцев, а также оказывать эффективную и предсказуемую поддержку государствам, затрагиваемым перемещениями беженцев;

e) проводить активную работу по защите института убежища и принципа невыдворения.

Уделение первоочередного внимания защите гражданских лиц в рамках миротворческих операций Организации Объединенных Наций

77. Совету Безопасности следует и впредь уделять защите гражданских лиц приоритетное внимание в мандатах операций по поддержанию мира в тех ситуациях, когда гражданские лица подвергаются высокому риску насилия, и в том числе определять в мандатах последовательность и этапы выполнения соответствующих задач.

78. Государствам-членам следует:

a) обеспечить, чтобы военный и полицейский персонал, предоставляемый ими для операций по поддержанию мира, соблюдал самые высокие стандарты в области прав человека, получал на этапе до развертывания в соответствии со стандартами Организации Объединенных Наций подготовку по вопросам защиты гражданского населения, защиты детей и проблеме сексуального насилия в условиях конфликта и выполнял свои обязанности согласно мандату и правилам применения силы;

b) устранять нехватку сил и средств, в том числе путем обеспечения таких важных ресурсов, как авиация и механизмы раннего предупреждения.

79. Государствам-членам, принимающим миротворческие миссии, следует тесно взаимодействовать с ними в целях защиты гражданского населения, что не снимает с них главную ответственность за защиту, и рассматривать возможности заключения с Организацией Объединенных Наций договоренностей о поддержке в защите гражданских лиц.

16-07880